

La política regional y el nuevo protagonismo de los gobiernos locales.

Montserrat Termes Rife

*Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Barcelona
Avda. Diagonal, 690 - 08034 Barcelona*

La política regional y el nuevo protagonismo de los gobiernos locales

The Regional Policy and the Recent Local Government Protagonism

RESUMEN

El artículo trata del protagonismo que están adquiriendo muchos gobiernos locales en la promoción económica a partir de la crisis económica. De ahí, la ampliación de sujetos en la política regional y los cambios que se suceden en las teorías económicas dominantes. La tendencia apunta a la necesidad de priorizar la integración territorial frente a la funcional. De ello se derivan nuevas orientaciones en la política regional que inciden en la potenciación de los factores endógenos como elemento principal de desarrollo. Estos cambios llegan hasta los instrumentos de la política regional en tanto vienen asociados al activismo de ciertos gobiernos locales. Esta tendencia que se hace patente en la mayoría de áreas urbanas o semiurbanas también se está dando en la ciudad de Barcelona. El artículo finaliza con el análisis y breve valoración de estas actuaciones.

ABSTRACT

This article analyses the recent local government protagonism in economic promotion since the economic crisis. As an implication there has been a widening of the regional policy subjects and a change in dominant regional economic theory. New theories tend to stress territorial integration more than functional integration. New regional policy developments point to strengthening of endogenous factors as main development elements. These changes also affect the instruments of regional policy as far as they are used by local governments. The new developments clearly present at most urban and semiurban areas are also appearing in Barcelona. This article ends with a study and evaluation of this case.

La política regional y el nuevo protagonismo de los gobiernos locales.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se evidencia un importante cambio en el seno de la política regional. Entre otros aspectos, dos de los que más nos llaman la atención son la ampliación de los agentes de la política regional y una cierta innovación en los instrumentos utilizados para conseguir los objetivos marcados.

En el fondo se perfila el creciente papel económico de diversos gobiernos locales a partir de la crisis de los años setenta. Estas actuaciones económicas que están llevando a cabo los gobiernos locales de la mayoría de países de la OCDE pueden ser consideradas como nuevo vector de política regional¹. De esta manera surge un nuevo elemento dinamizador de la política regional actual².

En este artículo examinamos los cambios que se han producido en los agentes de la política regional, en particular, el papel económico que están desempeñando los gobiernos locales. En general, suelen actuar en esta línea los gobiernos locales de mayor dimensión, sin embargo, ello no excluye la realidad de muchos gobiernos locales de menor dimensión que intervienen de forma creciente en la economía local.

Seguidamente vamos a analizar como se ha desarrollado este proceso y los nuevos instrumentos que utilizan los entes locales para la promoción económica local.

1. Aún cuando no existe un consenso generalizado al respecto, creemos que cualquier actuación pública, sea bajo la forma distributiva o compensatoria, que tenga efectos sobre el territorio es susceptible de ser considerada como política regional.

2. El hecho de que la crisis económica venga definida como una crisis de oferta ayuda a que los gobiernos regionales y locales tengan capacidad de actuación.

II. LA FASE DORADA DE LA POLÍTICA REGIONAL

La primera fase de la política regional³ llega hasta la crisis de los setenta. En esta primera fase, la característica institucional de tal política es la de ser diseñada y llevada a cabo por los gobiernos centrales, que actúan sobre una realidad conformada, a la vez, por regiones económicamente atrasadas y por regiones económicamente dinámicas.

Así pues, la característica genérica de la política regional, en cuanto a su formación, en esta primera fase viene dada por la unicidad en cuanto a sus sujetos.

De forma parecida, en esta primera fase, las teorías tradicionales del crecimiento regional muestran una gran dependencia de las teorías que explican el desarrollo económico regional⁴. Junto a ello cabe añadir que son teorías cuya característica común es la orientación externa en la explicación de los factores de crecimiento.

Según partan del supuesto que el crecimiento regional es equilibrado o desequilibrado y según enfoquen este crecimiento a partir de la oferta o de la demanda, estas teorías son susceptibles de ser agrupadas en tres apartados distintos⁵ (ver cuadro nº 1).

CUADRO Nº 1

TEORIAS
CONVENCIONALES
DEL CRECIMIENTO
REGIONAL

Modelos de corte Neoclásico

Características:

- crecimiento equilibrado
- oferta

Modelos de corte Nekeynesiano

Características:

- crecimiento equilibrado
- demanda

Tipos:

- Multiplicador-acelerador
- Base de exportación

Modelos de corte Institucional

Características:

- crecimiento desequilibrado
- demanda

Tipos:

- Causalidad acumulativa
- Centro-periferia

3. Fase a la que el profesor KUKLINSKI llama de "los años dorados de la política regional".

4. Coincidimos en gran parte con el artículo de SAENZ DE BURUAGA, G. (1977), "Teorías de crecimiento regional (un resumen)" en *JCE*, 526-527 que sigue manteniendo su interés.

5. De forma parecida viene tratado en CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "Políticas regionales: Hacia un nuevo enfoque" en *Papeles de Economía*, 35, pp. 68-95, FIES.

En primer lugar están las teorías de corte neoclásico. Son teorías que se basan en el supuesto de la existencia de movilidad interregional de los factores para asegurar el equilibrio a través del funcionamiento del mercado. Aunque las limitaciones de estas teorías han sido señaladas⁶, lo cierto es que han tenido una clara influencia en el diseño de programas y medidas de política regional.

En segundo lugar están las teorías de corte Keynesiano⁷ que se basan en la explicación del crecimiento regional atendiendo a los impulsos de la demanda externa pero que, a diferencia de los modelos de corte neoclásico, no intentan llegar necesariamente a una situación de equilibrio. Entre estos modelos destacan los modelos de base de exportación y el del multiplicador-acelerador que otorgan un papel central en el crecimiento regional a las variaciones y estructura de la demanda nacional sin atender a factores regionales específicos.

En tercer lugar, las teorías de corte institucional que no son de equilibrio y que introducen factores institucionales de naturaleza política y social en la explicación de las causas del desequilibrio regional. Entre ellas sobresalen las teorías de "causalidad acumulativa" y las teorías de "centro-periferia".

En este último grupo, las primeras tienen su origen intelectual en la idea de polarización de F. Perroux⁸. Con posterioridad surgen las teorías de Myrdal⁹ en 1957 y el complemento de la obra de Hirschman¹⁰ en 1958. Ambos autores¹¹ coinciden en la idea de que dada una situación de partida el mercado tiende a favorecer a las regiones más desarrolladas frente a las menos desarrolladas. Lo que les diferencia es la dinámica entre los efectos difusores y los polarizadores. Frente a las fuerzas de mercado que, en una primera fase, acentúan los efectos de polarización, Hirschman introduce en una segunda fase elementos de naturaleza política y social que presionan en favor de políticas favorables a las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, Myrdal no cree que procesos sociales espontáneos operen hacia el equilibrio ya que su concepción de la dinámica del crecimiento es acumulativa. En su opinión, un cambio determinado da lugar a otros procesos en el sentido del cambio original; por ello, al ser un mecanismo de "acumulación circular", el crecimiento es desequilibrado. No obstante, más allá de las diferencias en cuanto a la intensidad de los efectos

6. Un análisis de las limitaciones y de las características generales se encuentran sistematizadas en RICHARDSON, H.W. (1978), *Regional and Urban Economics*. Penguin Books. Traducción al castellano en Alianza Editorial, 1986.

7. Ver RICHARDSON, H.W. (1978) *Regional and...* op. cit.

8. PERROUX, F. (1955) "Note sur la notion de pole de croissance" en *Economie Appliquée*, 7, 307-320.

9. MYRDAL, G. (1957) *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. FCE, México.

10. HIRSCHMAN, A. (1958), *The strategy of Economic Development*. Yale, U.P.

11. Destaca en su momento el magnífico artículo de ESTAPE, F. (1972), "El desequilibrio regional en España" en *Ensayos sobre economía española*, Ariel que fue analizado y valorado por GARCÍA DELGADO, J.L. (1975) *Orígenes y desarrollo del capitalismo. Notas críticas*. Cuadernos para el Diálogo. Madrid.

difusores, ambos autores señalan la necesidad de intervención pública para corregir esta dinámica acumulativa del mercado.

Los modelos centro-periferia¹² son una aplicación al caso regional de los modelos de dualismo económico. Se explica el crecimiento nacional en cuatro etapas con efectos regionales diferenciados. Así, a partir de una región centro que es fuente de innovaciones se vertebran una serie de regiones con relaciones de dependencia con este centro; relaciones que generan conflictos no sólo económicos sino también políticos y sociales.

No pretendemos negar la validez de las teorías "tradicionales" del crecimiento regional pero, sin embargo, la naturaleza e intensidad de las mutaciones que la crisis de los setenta comporta les hace perder una buena parte de su poder explicativo.

El conjunto de estas teorías tuvieron una clara influencia en la política regional desde la postguerra hasta los primeros años de los setenta pero pierden a partir de esos años parte importante de su influencia en la formación de la política regional. Esto ha sido así no tanto por sus limitaciones teóricas sino por las modificaciones en las condiciones económicas en las que se apoyan¹³.

La caída del empleo en las industrias manufactureras y la disminución en la movilidad geográfica de los factores que van asociadas a la crisis económica implica que la mano de obra y el capital no puedan actuar como mecanismos compensadores, tal como señalaban las teorías dominantes. El crecimiento polarizado y los núcleos de desarrollo localizados en zonas de bajo desarrollo dejan de tener vigencia al reducirse las tasas de crecimiento. En estas condiciones es difícil pensar en que puedan actuar como mecanismos de arrastre de su área de influencia.

Este cambio en las condiciones económicas es sintetizado como un cambio de lo cuantitativo (crecimiento) a lo cualitativo (innovación, servicios, estructura del empleo...) ¹⁴.

Esta mutación que experimentan las condiciones económicas dominantes generalizan los problemas a la mayoría de las áreas y dejan escaso margen de actuación para la política regional tal como se venía llevando. Las diferencias espaciales dejan de estar en función del grado de desarrollo y pasan a ser función

12. El principal impulsor de estos análisis al campo regional es FRIEDMANN, J. (1966), *Regional Development Policy: A case study of Venezuela*. Cambridge, Mass. MIT Press.

13. Ello no significa que deban caer en el olvido; al contrario, es imprescindible su conocimiento para poder estudiar su evolución y la posibilidad de adecuación a las nuevas condiciones.

14. Tal como señala STÖHR, W.B. (1984) "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional?" en *Crise et espace* de P. AYDALOT (Ed.), Economía y que posteriormente reformula en STÖHR, W.B. (1987), "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial" en *Estudios Territoriales*, 25, pp. 29-43.

de la capacidad de innovación de cada área. A partir de esta nueva orientación se vertebran las nuevas estrategias de la política regional actual.

El giro hacia esta nueva orientación viene además, entre otros factores, de la percepción de que las desigualdades espaciales no han disminuido y de la existencia de un malestar creciente en cuanto a las condiciones de vida de las comunidades regionales y locales.

Surge así un nuevo clima intelectual que ha permitido poner de relieve¹⁵ que las limitaciones en el estudio de la política regional proceden de sus bases conceptuales y que la forma de avanzar en esta dirección pasa por dar prioridad a las acciones de integración territorial frente a las de integración funcional como mecanismo reductor de disparidades regionales.

Aunque las dos formas de integración -territorial y funcional- son necesarias para el desarrollo, la cuestión está en el cambio en el paradigma dominante. El espacio deja de ser considerado únicamente como soporte físico de las relaciones de producción para ser considerado como agente de transformación.

Se llega¹⁶ así a una nueva formulación de la política de desarrollo regional denominada "desarrollo desde abajo", que concibe una elevada libertad para las regiones en cuanto a decidir su propia opción de desarrollo.

Estas nuevas orientaciones -que si bien favorecen el desarrollo desde abajo no lo contraponen al desarrollo nacional- están favoreciendo el reforzamiento del papel de las comunidades regionales y locales.

Además, el papel económico de los gobiernos subcentrales se ha visto impulsado por la pérdida de protagonismo de la política regional estatal ante la necesidad de llevar a cabo políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización. En su sustitución han venido las políticas llevadas a cabo por los gobiernos regionales y locales que se han visto presionados por una demanda social en la identificación y resolución de los problemas derivados de los profundos desequilibrios del mercado de trabajo y del sector industrial.

III. LA NUEVA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL

La nueva orientación de la política regional empieza a consolidarse a partir

15. STÖHR y TÖDTLING (1977), "Spatial equity-some Anti-theses to current Regional Development Doctrine", en *Papers of Regional Science Association*, 38, pp. 33-53 existe traducción en la *Revista de Estudios Regionales*, 1, pp. 159-184, 1978. Además de FRIEDMANN y WEAVER (1979), *Territory and Function: The evolution of Regional Planning*. London, Eduard Arnold existe traducción en IEAL Col. Nuevo Urbanismo nº 33, 1981.

16. STÖHR y TAYLOR (1981), *Development from above or below?. The dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Chichester, John Wiley.

de los inicios de los años ochenta¹⁷. Las características de esta nueva orientación ponen el acento en los propios recursos de la región. El crecimiento ya no se hace depender de forma casi exclusiva de factores externos a la propia región sino de sus recursos endógenos. Aunque no existe un cuerpo doctrinal definido son muchos los autores que apoyan este nuevo enfoque. La idea que subyace en estos planteamientos es la búsqueda de un reforzamiento de la eficiencia económica, en términos de productividad y competitividad, en la administración de los propios recursos. En esta línea y en un sentido estricto el potencial endógeno regional está estrechamente vinculado al potencial de innovación regional. De ahí que los análisis regionales y locales enfatizan cada vez más la instrumentación desde el lado de la oferta de la economía regional y local.

Es así como entran en acción nuevos sujetos que diseñan y llevan a cabo medidas y actuaciones susceptibles de ser consideradas como política regional. De esta forma, los nuevos instrumentos de dicha política regional están muy vinculados a la ampliación de sujetos ya que son los gobiernos regionales y locales quienes están innovando en el campo de los instrumentos de la política regional.

Así pues, mientras los instrumentos tradicionales de la política regional, aún estando ligados a los gobiernos centrales e incluso supranacionales, están sufriendo una reorientación con la idea de discriminar a favor de las actividades que se desea potenciar, los instrumentos ligados a los gobiernos regionales y locales se dirigen, básicamente, al fomento y promoción de la innovación tecnológica, a la dotación de servicios y a la adecuación y capacitación del capital humano¹⁸.

Estos tres elementos son los ejes centrales alrededor de los cuales gira la actuación de la política regional no central. La estrategia se dirige a la innovación como fuente de nuevas actividades que, a su vez, demandan servicios nuevos o complementarios a los que ya existían y que, por tanto, exigen una mano de obra cualificada.

La relación entre innovación y política regional viene dada por la incidencia que tienen los cambios tecnológicos sobre los niveles de desempleo y sobre las diferencias económicas regionales; en este sentido lo que importa es la "probabilidad de acceso" de una región a la innovación. Por tanto, los gobiernos

17. Algunos de los autores más representativos son, entre otros, CICIOTTI y WETTMANN (1981), *The mobilisation of indigenous potential*. Internal document on Regional policy, 10, CEE, Bruselas; CAPPELLIN, R. (1988), "Opciones de política regional en la CEE" en *Papeles de Economía*, 35. FIES; ROBERT, J. (1982) *Mobilising the indigenous potential of disadvantaged regions. A new dimension of regional planning*. Council of Europe, Study series 4. Strasbourg; WADLEY, D. (1986), *Reestructuration regionale. Analyse, principe d'action et prospective*. OCDE.

18. Tal y como se desarrolla en, entre otros, RODRIGUEZ SAIZ et al. (1986), *Política económica regional*. A.U. Textos 103.

regionales y locales actúan en la línea de mejorar esta probabilidad.

En cuanto a la actuación pública regional y local sobre los servicios cabe señalar que ésta se dirige a ampliar y estimular la demanda y la oferta de servicios a las empresas. Esto es así porque al dotar a las regiones de mejores servicios se ve favorecido su potencial de desarrollo, es decir, parte de su potencial endógeno.

Estos cambios inducidos por la tecnología y los servicios tienen, naturalmente, incidencia en el mercado de trabajo. Así, los gobiernos regionales y locales actúan en la línea de suministrar una formación profesional adecuada a la demanda del mercado de trabajo regional, a reciclar la mano de obra que lo precise y a incentivar la creación de nuevas actividades generadoras de empleo.

Estas actuaciones y este nuevo activismo de los gobiernos regionales y locales es susceptible de ser enmarcado en un modelo de intervención al que se denomina "modelo de Desarrollo Económico Local (DEL)"¹⁹. Los objetivos explícitos de este modelo radican en la creación de empleo local y en la regeneración de la estructura productiva local a través, básicamente, del fomento de la innovación y de la generación de nuevas actividades.

Se parte de la idea de que los gobiernos locales han centrado sus esfuerzos en el control de la inflación de forma que los problemas de desempleo y su solución han sido asumidos, en gran parte, por los gobiernos regionales y locales. De esta forma parece ser cierta la tesis de que se entra en una nueva fase en la actuación económica de los gobiernos locales. De simples suministradores de ciertos servicios públicos pasan a ser uno de los principales agentes económicos locales. El conjunto de estas actuaciones obedece a una concepción descentralizada del desarrollo económico.

Este nuevo papel de los gobiernos regionales y locales parece estar determinado por la cercanía física a su ámbito de actuación que les ha llevado a percibir con mayor intensidad los graves desequilibrios microeconómicos y sociales asociados a la crisis económica de los setenta. Estos desequilibrios se materializan, en un primer momento, en un deterioro del entorno empresarial y, de forma creciente, en altos índices de desempleo.

El estudio de las diversas experiencias llevadas a cabo en el ámbito de la OCDE permite ver como en un primer momento las actuaciones de los gobiernos locales se dirigen a intentar paliar los problemas de los colectivos más duramente tocados por los citados desequilibrios. Estas actuaciones se

19. BLAKELY y BOWMAN (1986), *Taking Local Economic Development Initiatives: a guide to economic and employment development for local government authorities*. Australian Institute of Urban Studies. Publication nº 129; y MALIZIA, E. (1985) *Local economic development. A guide to practice*. Praeger.

enmarcan en lo que se conoce como "economía social"²⁰.

Sin embargo, con el tiempo va tomando cuerpo la idea de la necesidad de fomentar el empleo más que subvencionar el desempleo. En este enfoque se apoyan las estrategias que se dirigen a crear nuevas actividades, innovadoras si es posible, y a mejorar la calidad del capital humano local. Por tanto, la nueva estrategia pasa por la mejora en las condiciones de oferta de las economías locales.

A partir de estos cambios se instrumentan una serie de medidas públicas locales dirigidas a crear un "clima" propicio al desarrollo de nuevas actividades. De esta forma se pretende que, a su vez, el empleo aumente. De ahí que la intervención de los gobiernos locales tiene lugar sobre el "medio" en el que se desenvuelve la actividad empresarial y no sobre la misma empresa.

Estas actuaciones se han visto reconocidas con mayor o menor intensidad en la legislación de cada país favorecidas a través de los procesos descentralizadores que se llevan a cabo en la primera mitad de los ochenta²¹.

IV. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL

¿Cuáles son los principales instrumentos manejados por los gobiernos locales para fomentar la innovación y las nuevas actividades?. Si se acepta que son las pequeñas y medianas empresas -por ser uno de los principales vehículos de la difusión de la innovación y ser creadoras de empleo²²- los principales componentes de los procesos de Desarrollo Económico Local, la actuación pública local se dirigirá hacia su promoción.

En esta línea, los principales problemas que se señalan para la creación de nuevas actividades son la falta de mecanismos de financiación, las deficiencias en la gestión y la poca disponibilidad de suelo y techo industrial.

De ahí que los gobiernos locales que deseen incidir en la actividad económica local a través del fomento de nuevas actividades incidan en estos tres

20. Un análisis y descripción de este fenómeno se encuentra en ESTEVAN, A. (1985). *Medidas para la reestructuración del aparato productivo madrileño y análisis de sus efectos espaciales*. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

21. Así, en el caso de España la nueva Ley de Bases de Régimen Local, (cf. FABRA, P. (1985), "Las posibilidades de intervención económica de la Administración local en la nueva ley de Régimen Local. Comparación con el caso francés" en *CEUMT* 89-90, agosto-septiembre; y TERMES, M. (1989) *La nueva política regional. El papel de los gobiernos locales*. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.

22. Son varios los informes que avalan esta hipótesis; entre los más difundidos destacan BIRCH, D. (1979), *The job generation process*. (Program on neighborhood and regional change). MIT, Cambridge, Mass. OCDE (1982), *L'innovation dans les petites et moyennes entreprises: Rapports analytiques*. París, U.S. Small Business Administration (1984) *The State of Small Business*. U.S. Government, Printing Office, Washington D.C.

elementos intentando con sus actuaciones cubrir estas deficiencias.

Por este motivo, las actuaciones de los gobiernos locales son susceptibles de sistematizarse alrededor de tres grandes grupos:

* *Oferta de suelo y techo industrial*, incluyendo la oferta de zonas de alta tecnología y la creación de centros de empresa.

* *Oferta de financiación*, a través, básicamente, de sociedades públicas o mixtas de capital riesgo.

* *Oferta de apoyo a la gestión de nuevas actividades, a la formación de capital humano y al suministro y adecuación de información* sobre la economía local a través, generalmente, de las Agencias de Desarrollo.

Con respecto a la oferta de suelo y techo industrial el instrumento más utilizado es la creación de los "viveros de empresa"²³. En ellos además de suministrar techo y suelo industrial con carácter temporal a las pequeñas empresas que se localizan allí, se apoya la gestión y se suministran ciertos servicios con la finalidad de convertir costes que eran fijos en costes variables. En este apartado se pueden incluir los parques tecnológicos, aún cuando están más ligados a la innovación.

En cuanto al capital riesgo es necesario señalar el papel central que puede jugar este instrumento en la financiación de las pequeñas y medianas empresas y en la financiación de proyectos innovadores. El papel de los gobiernos locales en este caso está en la línea de consolidar el "efecto demostración" que su actuación puede tener en el resto de instituciones financieras, tanto públicas como privadas.

Con referencia a las agencias de desarrollo²⁴, sobresale la amplia variedad de tipos y formas jurídicas que pueden adoptar. Su actuación es muy diversa y va desde la subvención al empleo hasta la actuación con criterios empresariales. Su finalidad está más en la línea de la animación económica y de apoyo a la gestión que en la financiación. Así, los agentes de desarrollo local integrados en las agencias no tienen un papel definido y sus actuaciones son fruto más de experiencias personales que de la planificación y coordinación.

En el cuadro siguiente (nº 2) vienen señalados los diversos instrumentos de la política de DEL.

23. Cfr., UDINA, T. (1988), *Viveros de empresa: la experiencia internacional*. Cuadernos ILE nº 6. PDES. Ayuntamiento de Barcelona. Respecto a los parques tecnológicos ver ESCORSA, P. y C. GUALLARTE (1986), "Parques tecnológicos y tecnópolis: la experiencia internacional" en *BEE*. Universidad Deusto, Bilbao y ESCORSA, P. (1988) "Los futuros parques tecnológicos españoles" en *Economía Industrial*, 260.

24. Consultar DELMOTTE, J.M. (1988), *Agentes sin fronteras. Programa de intercambio de agentes de desarrollo local en Europa*. Traducido por la PDES. Ayuntamiento de Barcelona. En España puede consultarse VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *El desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide. Madrid.

CUADRO Nº 2**INSTRUMENTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO
ECONÓMICO LOCAL**

1. Centros de empresa  Viveros de empresa
Parques tecnológicos

OBJETIVO: Oferta de suelo y techo industrial en régimen de alquiler o de compra con posibilidad de zonas de alta tecnología.

2. Capital riesgo

OBJETIVO: Financiación de pequeñas y medianas empresas y de proyectos innovadores con riesgos mayores pero con elevadas expectativas de beneficio.

3. Agencias de Desarrollo

OBJETIVO: Apoyo en la gestión, formación e información de nuevas actividades generadoras de empleo.

V. EL CASO DE BARCELONA

A partir de esta nueva orientación de la política regional que posibilita un mayor protagonismo por parte de los gobiernos locales nos preguntamos que es lo que ha ocurrido en esta línea en España. La evidencia permite confirmar la existencia de casos aislados de protagonismo creciente por parte de algunos gobiernos locales en la creación de expectativas favorables a la actividad económica local.

Si bien no existe una experiencia generalizada sí existen actuaciones puntuales, básicamente en grandes zonas urbanas o áreas metropolitanas, que permiten afirmar que los gobiernos locales de nuestro país están siguiendo las tendencias apuntadas en cuanto a su creciente activismo económico.

Un ejemplo de esta tendencia es el de la ciudad de Barcelona, aún cuando hay que señalar la dificultad que supone su valoración por la parquedad de datos existentes y por la cercanía temporal de sus actuaciones.

Conviene señalar, en primer lugar, que las actuaciones del gobierno local barcelonés parecen mostrar un cierto grado de mimetismo respecto a los esquemas de intervención local de otros gobiernos locales del ámbito de la OCDE.

En segundo lugar, su estudio permite poner de manifiesto el cambio que en las funciones económicas están experimentando los gobiernos locales. Es

decir, de simples suministradores de servicios públicos se están convirtiendo en uno de los principales agentes promotores de la renovación económica y tecnológica de las ciudades.

El entorno de la ciudad de Barcelona es un entorno que ha sufrido con fuerza el impacto de la crisis económica de los setenta. Es una ciudad con un marcado declive poblacional, con una elevada estructura de precios, una alta tasa de paro, una estructura empresarial marcadamente dependiente de las pequeñas y medianas empresas y con una mayoría de población en el sector servicios. Por tanto, las actuaciones públicas de promoción y revitalización económica han de basarse en esta estructura económica y adecuar su actuación a esta realidad.

En estos momentos se manejan varios instrumentos (ver cuadro nº 3) de fomento del empleo y de regeneración de la estructura productiva local por parte del ayuntamiento barcelonés. En un intento de sistematización destacamos las actuaciones que se enmarcan en los tres grupos de instrumentos que han sido señalados con anterioridad, al analizar las experiencias de los países de la OCDE.

Así, a través de la empresa mixta Iniciatives SA, elemento central de la actuación empresarial del gobierno local, se promueven proyectos que ayudan al relanzamiento y a la renovación de la economía local. Su actuación es típicamente empresarial con asunción de riesgos compartidos con el sector privado. Hasta la actualidad ha intervenido en varios sectores: comunicación, urbanismo, transporte, investigación y tecnología y sector financiero. Algunas de estas actuaciones parecen obedecer más a criterios políticos que a criterios estrictamente económicos.

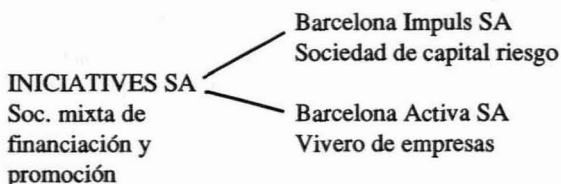
Otro elemento de actuación es la Agencia de Desarrollo Local llamada "Ponencia per al Desenvolupament Econòmic i Social". Su actuación está en una vertiente más social aunque maneja una elevada cantidad de recursos por sus relaciones con el INEM y el FSE.

Finalmente el otro conjunto de actuaciones se refieren a la creación del vivero de empresas "Barcelona Activa SA" y a la actuación conjunta con determinadas instituciones económicas y empresariales que se materializa en, entre otras, la puesta en marcha del Parc Tecnològic del Vallès.

CUADRO Nº 3

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA REGENERACIÓN DE LA ECONOMÍA LOCAL DE LA CIUDAD

A) Empresas e instituciones municipales



B) Ponencia per al Desenvolupament Econòmic i Social (Agencia de Desarrollo)

Proyectos cofinanciados
Agentes de Desarrollo Local

C) Parc Tecnològic del Vallès

Polígono industrial
Centro de Empresas de nuevas tecnologías:
* Vivero de empresas
* Servicios:
 Generales
 Of. de desarrollo empresarial
 Oficina de tecnología
Instituto de tecnología

Fuente: Elaboración propia.

Estos tres grandes grupos de actuación del gobierno barcelonés presentan los inconvenientes propios de su reciente puesta en marcha, inconvenientes que se hacen extensivos a su análisis y estudio.

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, es posible destacar algunas características del caso barcelonés:

En primer lugar el hecho de ser uno de los ayuntamientos de nuestro país pionero en este tipo de actuaciones. Mientras en la mayoría de países de la OCDE se llevan bastantes años de actuación en el campo económico por parte de los gobiernos locales, en España es aún muy reciente esta práctica. En este

sentido la experiencia barcelonesa puede servir para intentar actuaciones en esta línea por parte de otros gobiernos locales.

En segundo lugar, la existencia de un líder o un grupo de personas con preparación suficiente para llevar a cabo este tipo de actuaciones, unido al conocimiento de estas experiencias en otros países.

En tercer lugar la marcada dependencia política que presentan la mayoría de estas actuaciones en la ciudad de Barcelona. Para no someter su continuidad a los vaivenes políticos parece necesario comprometer a todos los agentes económicos y sociales en el proyecto de renovación económica de la ciudad.

En cuarto lugar destaca la elevada cantidad de recursos que son necesarios para que estas iniciativas tengan continuidad. Si bien existe colaboración por parte del gobierno central a través del INEM y de organismos europeos como el FSE, la realidad hace patente la necesidad de una revisión de los medios y mecanismos de financiación de los gobiernos locales.

VI. CONCLUSIONES

Algunas conclusiones generales referidas al nuevo protagonismo de los gobiernos locales en la política regional actual pasan por poner de manifiesto varios puntos:

Primero, destacamos la nueva configuración del marco institucional de la política regional como resultado de los cambios impuestos por la crisis económica. En especial, la ampliación del número de agentes de la política regional. Sin embargo, este marco está aún en proceso de adecuación en lo que hace referencia al papel de los gobiernos regionales y locales en la actividad económica. Ello es así porque la realidad de este nuevo marco está muy ligada a los procesos de descentralización política que están en fase de implementación.

Segundo, un elemento que juega a favor de estas actuaciones de los niveles inferiores de gobierno es la obsolescencia de la mayoría de supuestos básicos de las teorías tradicionales del crecimiento regional. Este entorno ha propiciado la aparición de nuevas teorías que se trasladan a la política regional. Estas nuevas teorías basadas en el potencial endógeno otorgan un papel central a los gobiernos regionales y locales en el proceso de toma de decisiones que tengan que ver con su área de actuación.

Tercero, debido a la necesidad de llevar a cabo políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización, los objetivos de recuperación del empleo y de renovación de las economías locales pasan a ser asumidos por los gobiernos locales que inciden en su entorno económico local creando expectativas

positivas. Así, sus actuaciones se dirigen a mejorar las condiciones de oferta de la economía local y la capacidad de innovación del medio local.

De todas maneras estos nuevos objetivos a cubrir por los gobiernos locales han pasado por fases diversas en su realización. En las primeras actuaciones los recursos se destinaban a apoyar a los colectivos más perjudicados por el desempleo, sus actuaciones estaban en la línea de subvencionar el desempleo. Con el tiempo se evidencia la cantidad de recursos utilizados y el poco rendimiento que han tenido. La mayoría de acciones subvencionadas han dejado de existir al cabo de un cierto tiempo, en parte, por la falta de capital y, en parte, por la falta de capacidad de gestión y dirección de algunas de las nuevas actividades subvencionadas.

Por esta razón y por la poca incidencia de estas actuaciones en la creación de empleo, las miras de los gobiernos locales se amplían durante la década de los ochenta hacia la promoción de pequeñas y medianas empresas como elementos creadores de empleo y difusoras de la innovación y hacia el fomento de las innovaciones y la tecnología en el marco de una estrategia de Desarrollo Económico Local.

En cualquier caso las actuaciones económicas de los gobiernos locales merecen ser tenidas en cuenta, entre otras razones, por su novedad y por su posible capacidad de apoyo a la recuperación de las economías nacionales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BIRCH, D. (1979) *The job generation process*. (Program on neighborhood and regional change), MIT, Cambridge.
- BLAKELY, E. y K. BOWMAN (1986) *Taking Local Economic Development Initiatives: a guide to economic and employment development for local government authorities*, Australian Institute of Urban Studies, nº 129.
- CAPPELLIN, R. (1988) "Opciones de política regional en la CEE" en *Papeles de Economía*, 35, FIES.
- CICIOTTI, E. y R.W. WETTMANN (1981) *The mobilisation of indigenous potential*, CEE, Bruselas, Internal document on Regional Policy, 10.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1988) "Políticas regionales: Hacia un nuevo enfoque" en *Papeles de economía*, 35, 68-95.
- DELMOTTE, J.M. (1988) *Agentes sin fronteras. Programa de intercambio de agentes de desarrollo local en Europa*. Traducido por la Ponencia para el Desarrollo Económico y Social del Ayuntamiento de Barcelona.
- ESCORSA, P. y C. GUALLARTE (1986) "Parques tecnológicos y tecnópolis: la experiencia internacional" en separata del *Boletín de Estudios Económicos*, Universidad de Deusto.

- ESCORSA, P. (1988) "Los futuros parques tecnológicos españoles" en *Economía Industrial*, 260, pp. 83-89.
- ESTAPE, F. (1972) "El desequilibrio regional en España" en *Ensayos sobre economía española*, Ariel.
- ESTEVAN, A. (1985) *Medidas para la reestructuración del aparato productivo madrileño y análisis de sus efectos espaciales*, Conserjería de ordenación del territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- FABRA, P. (1985) "Las posibilidades de intervención económica de la Administración Local en la nueva Ley de Régimen Local. Comparación con el caso francés" en *CEUMT* 89-90.
- FRIEDMANN, J. (1966) *Regional Development Policy: A case study of Venezuela*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- FRIEDMANN, J. y C. WEAVER (1979) *Territory and function: The evolution of Regional Planning*, London, Eduard Arnold (IEAL, Col. Nuevo Urbanismo nº 33, 1981).
- HIRSCHMAN, A. (1958) *The strategy of Economic Development*, Yale, UP.
- MALIZIA, E. (1985) *Local Economic Development. A guide to practice*, Praeger.
- MYRDAL, G. (1957) *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, FCE, México.
- PERROUX, F. (1955) "Note sur la notion de pole de croissance" en *Economie Applique*, 7, 307-320.
- RICHARDSON, H. W. (1978) *Regional and Urban Economics*, Penguin Books (Alianza Ed., 1986).
- ROBERT, J. (1982) *Mobilising the indigenous potential of disadvantaged regions. A new dimension of regional planning*, Council of Europe, Study Series nº 4, Estrasburgo.
- RODRIGUEZ SAIZ et. al. (1986) *Política económica regional*, A.U. Textos 103.
- SAENZ DE BURUAGA (1977) "Teorías de crecimiento regional (un resumen)" en *ICE*, 526-527.
- STÖHR, W.B. y F. TÖDTLING (1977) "Spatial equity-some Anti-theses to current Regional Development Doctrine" en *Papers of Regional Science Association*, 38, pp. 33-53. (Revista de Estudios Regionales, 1, 1978).
- STÖHR, W.B. y D.R.F. TAYLOR (1981) *Development from above or below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, John Wiley.
- STÖHR, W.B. (1984) "La crise économique demande-t-elle de nouvelles strategies de developpement regional?" en *Crise et espace* de P. Aydalot (ed.), Economica.
- STÖHR, W.B. (1987) "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial, en *Estudios Territoriales*, 25, pp. 15-24.
- TERMES, M. (1989) *La nueva Política Regional. El papel de los gobiernos locales*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Barcelona.
- UDINA, T. (1988) *Viveros de empresa: la experiencia internacional*, Cuadernos ILE nº 6, PDES, Ayuntamiento de Barcelona.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- WADLEY, D. (1986) *Reestructuration regionale. Analyse, principe d'action et prospective*, OCDE.